



REPUBLICA DE COLOMBIA
 RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
 TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL
 SALA DE DECISIÓN CIVIL –FAMILIA – DISTRITO DE PEREIRA
 DEPARTAMENTO DEL RISARALDA

Asunto : Sentencia de tutela en primer grado
 Accionante : Paula Andrea Rivillas Flórez y otra
 Accionadas : Registraduría Nacional del Estado Civil
 Universidad Tecnológica de Pereira
 Vinculadas : Delegado para el Registro Civil y la Identificación
 Directora Nacional de Identificación
 Radicación : 2014-00233-00 (Interna 233 LLRR)
 Tema : Doble cedulación – Debido proceso
 Mg. sustanciador : DUBERNEY GRISALES HERRERA
 Acta número : 3 9 6

PEREIRA, RISARALDA, VEINTINUEVE (29) DE AGOSTO DE DOS MIL CATORCE (2014).

1. EL ASUNTO A DECIDIR

La acción constitucional referenciada, luego de surtido el trámite procedimental de rigor, preferente y sumario, sin avistar nulidades idóneas para viciar lo actuado.

2. LA SÍNTESIS DE LOS SUPUESTOS FÁCTICOS RELEVANTES

Expresa la accionante que al cumplir la mayoría de edad y estando domiciliada en España, solicitó ante el consulado de Colombia en Madrid la expedición de su cédula de ciudadanía y le entregaron una contraseña sin número; ya en el año 2003 recibe, por primera vez, un número de identificación, pero ese mismo año, perdió ese documento de identificación.

Posteriormente, el día 03-05-2013 volvió al consulado a pedir su cédula, pero no había llegado a España y nuevamente le entregan una contraseña y le informan que debe esperar seis (6) meses para que entregarle el documento original. Para el día 05-05-

2010 se acerca una vez más al consulado y le informan que el documento aún no llega y le expiden otra contraseña. Comenta que luego, al solicitar sus antecedentes penales, se entera que tiene doble cedula y que ese era el motivo para no entregarle su cédula de ciudadanía.

Con el objeto de solucionar el mencionado problema, inicia proceso judicial que cursa ante el Juzgado 3º de Familia de esta ciudad, y allí se ordenó prueba de paternidad, a realizarse por intermedio de la Universidad Tecnológica de Pereira, con un costo de \$650.000, que está en imposibilidad de pagar por su condición de desempleo. Añade que por esta situación se ha imposibilitado el registro de su menor hija, para acceder a la nacionalidad colombiana (Folios 26 a 30, de este cuaderno).

3. LOS DERECHOS INVOCADOS

En el escrito petitorio reclama la actora el amparo de la dignidad humana y la “nacionalidad”, así como la educación y salud de su menor hija (Folio 29, de este cuaderno).

4. LA PETICIÓN DE PROTECCIÓN

Ordenar que a la parte accionada (i) Resuelva su situación de manera rápida y positiva; además, (ii) La exonere del pago de la prueba de ADN (Folio 29, de este cuaderno).

5. LA SÍNTESIS DE LA CRÓNICA PROCESAL

El día 13-08-2014 correspondió por reparto ordinario al Juzgado Único de Familia de Dosquebradas, que con providencia del mismo día, por incompetencia la remitió a esta Corporación. Con providencia del día 15-08-2014 se admitió y ordenó notificar a las partes, entre otros ordenamientos (Folio 36, ibídem). La parte accionada fue notificada en debida forma (Folios 37 al 43, ibídem), y en tiempo respondieron (Folios 44 al 46 y 52 al 62, ibídem). Con auto del 25-08-2014 se ordenó la vinculación del Delegado para el Registro Civil y la Identificación, así como de la Directora Nacional de Identificación (Folio 74, ib.), quienes guardaron silencio (Folio 74, ib.)

6. LA SINOPSIS DE LAS RESPUESTAS

6.1. La Universidad Tecnológica de Pereira

Se opone a las pretensiones de la accionante y explica que tiene pendiente el pago de un dictamen pericial del laboratorio de genética médica sobre pruebas de ADN para su filiación, dentro del proceso que se adelanta en el Juzgado Tercero de Familia local. Indica que la interesada no ha informado su “debilidad económica” y en todo caso, puede solicitar un amparo de pobreza y no acudir al mecanismo de la tutela (Folios 44 a 46, ib.).

6.2. La Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC

Considera que no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados, porque desde la solicitud, entregó una contraseña de “*documento en trámite*”, para su identificación, que suple la cédula de ciudadanía, según los artículos 24 del Decreto 960 de 1970 y 18 y 25 del Decreto 19 de 2012.

Precisa que la Dirección Nacional de Registro Civil informó que consultado el Archivo Nacional de Identificación – ANI, el sistema de Gestión Electrónica de Documentos GED y el archivo temporal MTR, se estableció que se solicitó trámite de expedición, por primera vez, de documento de identidad, con fecha de preparación el día 01-12-1999, en la Registraduría Especial del Estado civil de Buga, a nombre de Paula Andrea Orozco Tejada, a la que se asignó el cupo numérico 31.644.715, donde es documento base el registro civil de nacimiento de serial No.28866551, con inscripción en la Registraduría de Guadalajara de Buga.

Asimismo, informó que se logró establecer, según cotejo dactiloscópico y/o impresiones dactilares, que el día 20-09-2001, en la Registraduría Especial del Estado Civil de Bogotá, se preparó y expidió la cédula de ciudadanía de primera vez, a nombre de Paula Andrea Rivillas Flórez, con cupo numérico 53.055.743, con documento base el registro civil de nacimiento, indicativo serial 6582681, de la Notaría 3ª de Pereira.

Según lo expuesto hay una “doble cedulación”, debido a la correspondencia por morfología y puntos característicos de las impresiones dactilares tomadas en ambos casos y diferencias en datos biográficos, por lo que mediante la resolución No.3923 de 2014, se canceló la cédula No.53.055.743, dejando vigente la No.31.644.715 (Artículo 67 del Código Electoral).

Concluye que se trata de la misma persona y ante la existencia de dos registros civiles de nacimiento válidos, no se tipifica alguna de las causales de nulidad del artículo 104 del Decreto-Ley 1260 de 1970, por ende queda a la interesada la vía judicial, para fijar su verdadera identidad y demás datos (Folios 52 a 62, ib.).

7. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR

7.1. La competencia

Este Tribunal es competente para conocer la acción en virtud del factor territorial, en razón al lugar donde ocurre la presunta violación, al tener la accionante su domicilio en este Distrito (Artículos 86 de la CP y 37, Decreto 2591 de 1991) y conoce esta Corporación porque la accionada es una entidad del orden nacional (Artículo 1°-1°, Decreto 1382 del 2000).

7.2. La legitimación en la causa

Por activa está cumplido dado que la señora Rivillas Flórez, quien ejerce la acción, es titular de los derechos invocados, así mismo la menor de edad, respecto de quien se entiende que agencia sus derechos, y como tiene fijado de antaño de forma inveterada la Corte Constitucional, puede hacerlo sin más requisitos, por tratarse de una persona de especial protección constitucional.

Y por pasiva la Directora Nacional de Identificación, autoridad que expidió la resolución de cancelación de la cédula de la actora. Por lo anterior, al señor Registrador Nacional del Estado Civil no le es imputable la conducta señalada por la actora, lo que implica que carece de legitimación, pues carece de competencia para resolver la cuestión, y en situación similar está el Delegado para el Registro Civil y la Identificación, pues en ejercicio de sus funciones no participó en la emisión de la resolución de cancelación, ni otro procedimiento.

De otra parte, se aprecia que hay legitimación en la causa por activa respecto a la Universidad Tecnológica de Pereira, en consideración a que es la entidad encargada de realizar el examen de ADN, requerido en el proceso judicial.

7.3. El problema jurídico a resolver

¿La Directora Nacional de Identificación y la Universidad Tecnológica de Pereira, violan o amenazan los derechos fundamentales alegados por la parte accionante, según los hechos expuestos en la petición de tutela?

7.4. La resolución del problema jurídico

7.4.1. Los presupuestos generales de procedencia

El artículo 86 de la Constitución Política, regula la acción de tutela como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública; empero, dispone que este mecanismo *“(...) solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”*

Nuestra Corte Constitucional tiene establecido que (i) La subsidiariedad¹ o residualidad, y (ii) La inmediatez, son exigencias generales de procedencia de la acción, condiciones indispensables para el conocimiento de fondo de las solicitudes de protección de derechos fundamentales. No hay reparos frente a estos aspectos en este caso particular.

7.4.2. La actuación de la RNEC en casos de múltiple cedulación

Al respecto, cabe anotar que nuestro Tribunal Constitucional² se ha pronunciado sobre el tema, y en efecto razonó:

5. De acuerdo con la Constitución, toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica (art. 14). Ese mismo derecho es reconocido por el artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por el artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Según jurisprudencia de esta Corte, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es el derecho a que le sean reconocidos a una persona todos los atributos de su personalidad, incluidos desde luego el nombre y el estado civil.

6. En un contexto de esa naturaleza, la cédula de ciudadanía adquiere importancia singular. Primero porque, como lo ha reconocido esta Corte, *“sólo con [la cédula] se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad”*. Segundo, porque justamente debido a la aptitud legal con la cual cuenta la

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-324 del 12-08-1993, MP: Antonio Barrera Carbonell.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-006 del 14-01-2011, MP: María Victoria Calle Correa.

cédula para acreditar eficazmente la personalidad de su titular, es el documento que mejor garantiza, en el ámbito nacional, el reconocimiento de los atributos de la personalidad en ella consignados, por parte de las demás personas, y de las instituciones civiles y oficiales con las cuales se relacione directa o indirectamente la persona.

7. Así las cosas, la competencia con la cual cuenta la Registraduría Nacional del Estado Civil, de proceder a cancelar cédulas de ciudadanía en caso de múltiple cedulaación, puede comprometer al menos hasta cierto grado el reconocimiento de la personalidad jurídica del titular de los documentos. Porque aunque esa competencia está asignada de modo expreso por el artículo 67 del Decreto ley 2241 de 1986 (Código Electoral), y es un instrumento valioso al servicio de la Organización Electoral para alcanzar el cometido constitucional de organizar “*lo relativo a la identidad de las personas*” (art. 120, C.P.), lo cierto es que se trata de una facultad ejercida por humanos. Y, como en cualquier asunto humano, en la cancelación de una o más cédulas de ciudadanía pueden cometerse errores. La Registraduría Nacional del Estado Civil no está exenta de equivocarse. Y nada impide que el resultado de ese error conduzca, precisamente, a violar el derecho a la personalidad jurídica del titular de los documentos. De hecho, es posible que así ocurra, por ejemplo, cuando la Registraduría Nacional del Estado Civil cancela una o más cédulas de un mismo titular, pero le deja vigente una que, según el interesado, no refleja los atributos de su personalidad. La sublínea es de este Tribunal.

7.4.3. El debido proceso administrativo en la cancelación de cédulas por la RNEC

En el procedimiento existente para la cancelación de las cédulas, advierte la Alta Corporación un vacío normativo, en cuanto que el Código Electoral omite consagrar la posibilidad de que “sea oído” el titular de la cédula, cuando se trata de un procedimiento oficioso de cancelación de cédula, que si lo hace en lo referente al mismo procedimiento, pero rogado.

En frente de este problema, la doctrina constitucional con estribo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aplicada con la Corte Interamericana de DDDHH. Razonó la Corte multicitada en el fallo:

11. De lo anterior se desprende, sin dificultades, que la cancelación de cédulas en casos de múltiple cedulaación es una competencia que entraña el riesgo de afectar, así sea a causa de un error de buena fe, el derecho a la personalidad jurídica de los ciudadanos. Siendo así las cosas, la pregunta que debe hacerse esta Corte es si ese riesgo de errar y de afectar un derecho fundamental, es un motivo suficiente para concluir que en el trámite de cancelación de cédulas debe respetársele al titular de el o los documentos de identidad, próximos a cancelarse, el derecho al debido proceso, en su dimensión expresamente estatuida del derecho “*a ser oíd[o]*”, según la fórmula de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8.1., en concordancia con el artículo 93, C.P.).

La respuesta a ese interrogante debe ser afirmativa.

12. En efecto, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho a ser oído, se aplica también a procedimientos administrativos, si la decisión tiene la virtualidad de intervenir en derechos de una persona. Por eso, la Corte Interamericana consideró, en un asunto similar a este, en el Caso Ivcher Bronstein contra Perú, que una autoridad administrativa (*Dirección General de Migraciones y Naturalización de Perú*) violó el derecho a ser oído de Ivcher Bronstein, porque surtió un trámite sin garantizarle el derecho a ser oído, a pesar de que la decisión con la cual se le podía poner fin al procedimiento tenía la potencialidad de incidir- y de hecho incidió- en su derecho a la personalidad jurídica (en su *nacionalidad*). La Corte IDH manifestó, entonces:

“pese a que el artículo 8.1 de la Convención alude al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, dicho artículo es igualmente aplicable a las situaciones en que alguna autoridad pública, no judicial, dicte resoluciones que afecten la determinación de tales derechos”.

Siguiendo el mismo pronunciamiento del máximo Tribunal Constitucional, se resalta que esta Corporación precisa la oportunidad para cuestionar la cancelación de la cédula:

14. Ahora bien, la pregunta central en este caso es si esa oportunidad debía garantizársele *antes* de que la Registraduría procediera a cancelar su segunda cédula. Porque si bastaba, a efectos de garantizarle su derecho, con disponer una oportunidad para impugnarla (*posterior* a la cancelación), entonces definitivamente no hubo una violación de su debido proceso en este caso, ya que en el Decreto ley 2241 de 1986 (Código Electoral), existe formalmente una oportunidad posterior, amplia y abierta, para que la persona afectada por la cancelación de su cédula impugne la decisión. Dice el artículo 74 de la citada codificación:

“[e]n cualquier tiempo podrá el interesado impugnar las pruebas en que se fundó la negativa a la expedición de la cédula, o la cancelación de la misma, para obtener nuevamente tal documento. Esta solicitud deberá resolverse dentro de los 60 días siguientes a su formulación”.

15. Sin embargo, a juicio de esta Sala, en este caso no era suficiente la oportunidad posterior para cuestionar la cancelación de la cédula. También se precisaba disponer una oportunidad anterior a la decisión, con miras a evitar errores que condujeran a conculcar innecesariamente el derecho a la personalidad jurídica del peticionario. El destacado es ajeno al texto original.

Finalmente, el Alto Tribunal después de realizar una interpretación del artículo 74 del Código Electoral, respecto la falta de regulación en los casos de cancelación oficiosa de las cédulas, concluyó, en la misma decisión:

21. De lo anterior resulta palmario que no debe adoptarse el primer sentido, que interpreta la normatividad aplicable en el sentido de que no prevé una oportunidad previa para que los titulares de los documentos sean oídos en el

proceso oficioso de cancelación de cédulas. Ese entendimiento debe rechazarse por ser inconstitucional. En consecuencia, DEBE APLICARSE EL SEGUNDO SENTIDO, QUE ENTIENDE EL SILENCIO DEL LEGISLADOR EXTRAORDINARIO COMO UNA LAGUNA NORMATIVA. ESA LAGUNA DEBE COLMARSE, POR LA VÍA DE APLICAR, AL PROCESO OFICIOSO DE CANCELACIÓN, LOS REQUERIMIENTOS DEL TRÁMITE ROGADO DE CANCELACIÓN DE CÉDULAS. CON LO CUAL SE OBTIENE QUE, EN AMBOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS, LOS TITULARES DE LOS DOCUMENTOS SUJETOS A LA CANCELACIÓN TIENEN DERECHO A SER OÍDOS. Así, la Sala tutelaré el derecho a la personalidad jurídica, y también el derecho al debido proceso, del peticionario. Las versalitas fueron puestas a propósito por esta Colegiatura.

El criterio acabado de exponer, conserva vigencia a la fecha, en el precedente constitucional de la Alta Corporación, así puede leerse en reciente sentencia (2013)³, donde reitera la doctrina acabada de explicitar.

7.4.4. El caso concreto materia de examen

La queja de la actora se contrae a dos aspectos, el primero (i) respecto a la Universidad Tecnológica, sobre el examen de ADN, para que obre como prueba dentro del proceso judicial que cursa ante el Juzgado 3º de Familia de esta ciudad; y el segundo (ii) atinente a la demora en la expedición de la cédula de ciudadanía, frente al Dirección Nacional de Identificación.

En lo que hace referencia a la Universidad accionada, debe indicarse que, como lo afirma la misma entidad, la señora Rivillas Flórez no le ha formulado pedimento alguno, tendiente a que se le exonere del pago necesario para la realización de la prueba genética. Y ello lo ratifica la declaración rendida ante este Despacho, por la señora Rivillas F. (Folio 1 vuelto, cuaderno No.2, pruebas), de tal manera que de tal proceder se advierte con claridad que mal puede esta judicatura, prodigar amparo alguno, pues ninguna acción u omisión se puede predicar porque ni siquiera la actora ha hecho la respectiva petición, a efectos de que se pronuncie la Universidad.

Conforme a lo dicho, adviene inexistente violación o amenaza a los derechos de que es titular la promotora de la acción.

Con estribo en la doctrina constitucional señalada párrafos atrás, se concluye que no puede llegarse a igual conclusión cuando se estudia la situación frente a la Dirección Nacional de Identificación, con la expedición de la Resolución No.3923 del 19-09-2002 mediante la cual se canceló la cédula de ciudadanía No.53.055.743 por “doble cedulación”

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-763 del 01-11-2013.

y ello porque, en parecer de esta Colegiatura, hubo desconocimiento del debido proceso administrativo en virtud a que no hubo citación previa de la señora Rivillas Flórez, tal y como lo dejó sentado la Corte Constitucional, a efectos de que se le garantizará su derecho de defensa; enfatizó la citada Corporación que es insuficiente brindar oportunidades posteriores a la resolución, para controvertir el acto administrativo.

En este caso en manera alguna puede inferirse que hubo citación previa de la Dirección Nacional de Identificación a la señora Rivillas F., de tal forma que se le permitiera aportar pruebas y alegar, antes de que se expidiera la resolución de cancelación. Así las cosas, se evidencia que hubo violación del debido proceso administrativo y por ende se justifica el amparo demandado.

En suma, de lo expuesto se colige que la violación consistió en desconocer el debido proceso administrativo por parte de la Dirección Nacional de Identificación en cuanto no citó previamente a la actora, en este sentido se tutelaré y se denegará frente a la Universidad.

8. LAS CONCLUSIONES FINALES

Se protegerá el debido proceso administrativo frente a la Dirección Nacional de Identificación y se denegará la acción frente a la Universidad Tecnológica de Pereira, ante la falta de requerimiento, para la exención del pago del examen de ADN. Se negará la acción frente al Registrador Nacional del Estado Civil y al Delegado para el Registro Civil y la Identificación, porque carece de competencia para decidir lo pedido por la señora Rivillas Flórez.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA, SALA DE DECISIÓN CIVIL -FAMILIA, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA,

1. TUTELAR el derecho al debido proceso administrativo frente a la Dirección Nacional de Identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, según lo discernido en el cuerpo de esta decisión.
2. DECLARAR, en consecuencia, sin efectos jurídicos la Resolución No.3923 de 2002, que dispuso la cancelación de la cédula No.53.055.743 por “doble cedulación”.

3. ORDENAR a la Dirección Nacional de Identificación que en el perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas, inicie de nuevo el trámite respectivo de cancelación, previa notificación y participación de la señora Paula Andrea Rivillas Flórez, en respeto del debido proceso.
4. NEGAR la acción de tutela, frente a la Universidad Tecnológica de Pereira, Registrador Nacional del Estado Civil y el Delegado para el Registro Civil y la Identificación.
5. ADVERTIR expresamente a la Dirección Nacional de Identificación, que el incumplimiento a las órdenes impartidas en esta decisión, se sancionan con arresto y multa, previo incidente ante esta Corporación.
6. NOTIFICAR esta decisión a todas las partes, por el medio más expedito y eficaz.
7. REMITIR la presente acción, de no ser impugnado este fallo, a la Corte Constitucional para su eventual revisión.
8. ARCHIVAR el expediente, previas anotaciones en los libros radicadores, una vez agotado el trámite ante la Corte Constitucional.

NOTIFÍQUESE,

DUBERNEY GRISALES HERRERA
MAGISTRADO

CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS
MAGISTRADA

EDDER JIMMY SÁNCHEZ C.
MAGISTRADO

DGH / 2014